

Disputando al centro y en el centro: relaciones en torno al estado y sus recursos en Bolivia entre 1900 y 1952

Rossana Barragan
Universidad Mayor de San Andrés

Los movimientos regionalistas y autonómicos se han referido al colonialismo centralista para caracterizar las relaciones estado-regiones en franca emulación al concepto de colonialismo interno utilizado para analizar la relación estado/élites blancas vs. comunidades. El “centro” ha sido por tanto cuestionado desde dos flancos: desde las regiones y desde la población indígena. Ambos han estado presentes con mayor o menor visibilidad en la historiografía y en la dinámica política contemporánea. El cuestionado “centro”, en cambio, no ha recibido mucha atención. Considerando al estado y al poder como un conjunto de relaciones, busco “desnaturalizar” el centro y analizar, en base a los presupuestos del estado entre 1900 y 1952, diferentes tipos de conflictos con el estado por la generación y distribución de los ingresos.

.....

Abandonar la metáfora geográfica o física de un centro para el análisis del estado permite repensar el poder - asociado al estado- que Foucault ha complejizado al analizar la multiplicidad de relaciones de fuerza, su encarnación (*embeddement* and *embodiement*) en la sociedad y en los individuos; la goberna-mentalidad situada en instituciones y procedimientos y, finalmente, el poder como función pastoral y como conocimiento. Sus trabajos sobre la locura, sobre las cárceles y el panóptico, sobre la sexualidad o el conocimiento tienen, indudablemente, un profundo anclaje en instituciones, lugares y espacios precisos de prácticas y enunciación. Se inscriben y presuponen estados modernos, procesos de larga duración de sujeción que hacen imposible e impensable que una mujer del pueblo pueda, por ejemplo, golpear y perseguir a un policía (foto) o que los presos de una cárcel puedan salir a recoger la pelota que ha traspasado sus muros para continuar jugando. Esto que parece un relato anecdótico o exótico es profundamente interpelador: ¿en qué tipo de sociedad vivo y qué tipo de estado implica tan diferente a la mirada panóptica y disciplinadora? Y sin embargo, el estado, asociado a un centro de poder, ha sido tan profundamente cuestionado que se ha iniciado un proceso de Refundación Estatal y Societal. El cuestionamiento provino de los movimientos sociales y de las regiones. En un caso porque se quiere dismantelar un estado estructurado por el colonialismo interno con el dominio del poder del estado/élites blancas hacia indígenas y comunidades; en otro por el colonialismo centralista, con el dominio del poder central/occidental hacia las regiones/orientales. El rol de los movimientos sociales e indígenas así como las regiones han sido centrales en la política contemporánea y en la investigación y reflexión académica de las últimas décadas. Aquí busco reflexionar y pensar más bien el poder cuestionado a partir de su historia de conformación.

Un primer elemento a resaltar es que Bolivia se fundó como estado republicano sin capital explícitamente señalada pero bajo un régimen político unitario centralista lo que supone una paradoja y la expresión de una disputa por la hegemonía entre Charcas-Sucre versus La Paz¹. De hecho, más que un centro-ciudad como Lima en el Perú o Buenos Aires en la Argentina, hubo “Ejes” (y “ejemonías-hegemonías”): norte y sur desde el siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX, eje que suponía una concentración poblacional en un arco occidental preciso mientras

enormes regiones tenían escasa población; y oriente-occidente a partir de la segunda mitad del siglo XX como resultado de una política de larga duración que hizo emerger Santa Cruz en las tierras bajas².

Además de los ejes económicos, sociales y políticos señalados, tuvo una territorialidad marcada por una ciudad principal, cabecera o capital política articuladora de otros pueblos y villas³ y una representación⁴ política con un claro predominio en el voto de las capitales departamentales replicando la división urbano-rural pero también blanco-indígena con marcados procesos de dominio y exclusión.

Paralelamente, los importantes poderes locales - incluyendo al gamonalismo asociado a la gran propiedad – y las características fragmentarias de los denominados estados oligárquicos (Flores Galindo, : 140 y 161) constituyen la contraparte a la existencia de “centros” como espacios concentrados y bien definidos.

Finalmente, y no menos crucial resultan los altos grados de autonomía. Las comunidades indígenas tenían dominio en su territorio en diversos ámbitos pero sobre todo jurídicamente cuando la administración de justicia debía ser “... una función exclusiva del estado”⁵ como señalan investigadoras del derecho indígena, como Magdalena Gómez. Junto a esa relativa autonomía jurídica, las normas nacionales no siempre tenían vigencia en estas jurisdicciones. Un ejemplo particularmente revelador es la inaplicabilidad en las comunidades de los sistemas de transmisión igualitaria de la tierra entre hijos varones y entre hombres y mujeres hasta el día de hoy a pesar de que el país adoptó muy tempranamente la codificación napoleónica (1831).

Es esta coexistencia entre importantes procesos de dominación con diversos grados de autonomía de regiones y grupos con alta capacidad de insubordinación y contestación la que nos desafía a re-pensar nuestros marcos interpretativos. El conjunto de las características señaladas supone que la soberanía política asociada a los estados naciones que internamente implican una serie de “potestades” en el ejercicio de los poderes: legislativo, es decir ejecución de normas; ejecutivo, es decir acciones y fines y administración judicial, podían encontrarse no sólo distribuidos y ejercidos en la sociedad sino también constantemente “disputados”.

Junto a esta “geografía y distribución del poder”, el sistema “unitario” –debe situarse como respuesta frente a las tendencias “centrífugas” calificadas de “provincialistas” y “regionalistas” que se abanderaron, en algunos casos, del federalismo. El término enarbolado en el siglo XIX-XX cubría, sin embargo, significados muy cambiantes: si en un momento dado aludía a la distribución del presupuesto, en otro se planteaba como panacea al caudillismo presidencial o como descentralización del poder político.

La alteridad del federalismo fue el unitarismo, denominado luego centralismo. No existen sin embargo estudios específicos ni de los discursos contra el centro y el centralismo en diferentes circunstancias políticas ni sobre sus significados cambiantes y en tensión en diversos momentos históricos, y menos aún sobre el plural y diverso abanico que recubre el término. El trabajo que estamos realizando busca contribuir a pensar ese “centro” que tradicionalmente se asocia al estado soberano como un lugar que contiene poder y control y de donde emanan poderes (Das y Pool, 2004: p.118). Nos interesa “desnaturalizar” el centro, es decir dejar de asumirlo como

algo dado y evidente. Y lo hacemos considerando al estado como un conjunto de relaciones que las analizamos utilizando los presupuestos del estado republicano en la primera mitad del siglo XX privilegiando los debates en torno al sistema impositivo principalmente en sus primeras tres décadas.

¿Cómo conceptualizamos los presupuestos? Representan, indudablemente, la materialidad más palpable del propio poder sobre un territorio, aún como simple pretensión. Representan también acuerdos, sujeciones y dominios. Sin embargo, y desde el momento en que consideramos que el estado son también relaciones, los presupuestos expresan la concreción y condensación de las relaciones geográficas y sociales que fue constituyendo pero también las que lo han constituido. Metodológicamente, podemos por tanto leer, a través de ellos, las relaciones del estado con los diferentes actores en la medida en que sintetizan la capacidad estatal para imponer y para distribuir los gastos, lo que supone también una geografía política y social. Son, a nuestro entender, los libros de las imposiciones, los pactos de corto, mediano y largo plazo entre los gobiernos y la sociedad. Los ingresos y gastos de un estado permiten, por tanto, “leer” antiguas contribuciones, acuerdos, poderes y resistencias, asignaciones, reasignaciones en nuevos contextos, alianzas y pactos sociales. Son, a su vez, expresión de una articulación entre lo deseable y lo posible; decisiones políticas y políticas públicas, finalmente, resultado de la correlación de fuerzas, de la unidad o no de los grupos dirigentes y de gobierno y de la cohesión de fuerzas y fragilidades societales y estatales. En síntesis, y contrariamente a la imagen de los presupuestos como conjunto de números o como una colección de buenas o malas intenciones que no se cumplen, ellos posibilitan un análisis complejo y multidimensional.

En este trabajo me circunscribo a analizar cinco relaciones: i. la establecida entre los poderes estatales y globales a la hora de definir los presupuestos; ii. los ejes y características de esos presupuestos y lo que expresan sobre las relaciones estado/sociedad; iii. la pugna entre los poderosos; iv. los conflictos entre los diferentes niveles político administrativos y, finalmente, v. la disputa entre las regiones y el estado central.

I. La dinámica entre los Poderes (Poder Ejecutivo, Legislativo y Americano)

Imaginamos, por lo general, que los presupuestos emanan de alguna de las oficinas del estado para imponerse a la sociedad. La situación es mucho más complicada. Los presupuestos que se ajustaban anualmente y eran presentados por el Ejecutivo, se aprobaban en el congreso⁶ y daban lugar a intensos debates entre los diputados de los distintos departamentos los cuales representaban, a su vez, a provincias específicas (tensión de hecho entre diputados “nacionales” y diputados con mandato imperativo o provinciales) planteando y defendiendo con gran vehemencia proyectos locales y regionales. Lograr votar una “partida” o asignación para un proyecto suponía un primer triunfo: inscribir y dejar huella escrita de una demanda que sería luego exigida al Ejecutivo aunque no existieran los ingresos para ello. Sucedió, también, que los congresistas se comprometían con sus circunscripciones o llegaban a “...compromisos personales o políticos...” (Mendoza, 1927: 355). El Presidente Bautista Saavedra, en la sesión inaugural del Congreso en 1922 se lamentó, precisamente, de que el Ejecutivo sufría las exigencias sin poder responder a ellas⁷. Estas demandas estaban, sin embargo, absolutamente circunscritas: eran las batallas por lo pequeño pero aún así muy importantes, porque en general los ingresos eran escasos, deficitarios y destinados, entre el 80 y 90% a salarios.

De manera inversa, cobrar nuevos impuestos era muy difícil. Si alguna alteración existía, ciudadanos y grupos sociales realizaban una serie de demandas a los representantes y diputados, logrando revertir decisiones, lo que constituía fuente nuevamente de tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo. El mismo presidente antes citado afirmó así la total “falta de lógica” afirmando que se exigía que el Gobierno atendiera las necesidades y servicios públicos cuando los ciudadanos se negaban a pagar impuestos y contribuciones⁸.

Los gobiernos tampoco podían alejarse totalmente de su planificación de ingresos dado que un presupuesto votado en el parlamento proporcionaba legitimidad al expresar determinados acuerdos y pactos políticos: incrementarlos de manera arbitraria podía poner en peligro la propia existencia y continuidad gubernamental.

Frente al poder ejercido por el Congreso, el Ministerio de Hacienda tampoco tenía la facultad de realizar una revisión de los egresos propuestos por los diferentes Ministerios del propio Poder Ejecutivo porque cada cabeza de sector buscaba “...obtener una partida tan grande como sea posible (...) No le concierne (...) el equilibrio del presupuesto ni es directamente responsable en la práctica por los resultados generales durante su administración”. El interés de los ministros era buscar “...el volumen de sus respectivas partidas que (...) la obtención de un presupuesto equilibrado” (*Ibid.*: 371).

La Misión Kemmerer buscaría marcar un cambio. El famoso profesor americano ratificó lo que sucedía al afirmar que aunque el Presupuesto era responsabilidad del Ejecutivo, en los hechos era el programa fiscal del Parlamento⁹. Una de las consecuencias de este sistema era, según el profesor de Princeton, la inexistencia de responsabilidad individual y la imposibilidad de que el gobierno cumpliera por la falta de recursos.

A partir de esta misión, el Presidente de la República adquirió mayor responsabilidad legal¹⁰, siendo encargado directo de la formulación anual creándose para ello la Contraloría General de la República (Mendoza, 1927: 371, ver también Art. 30, 388) que reemplazó el Tesoro Nacional de Cuentas y la Comisión Fiscal Permanente. Kemmerer buscó, por tanto, concentrar el poder¹¹ en relación al presupuesto en miras a una mayor “racionalización” a pesar de que violaba la propia constitución. El Dr. “Money” sugirió que un extranjero sea nombrado contralor o por lo menos consejero técnico prolongando un antecedente previo de intervención americana directa exigida como garantía e hipoteca para el pago de los préstamos a Estados Unidos (Drake, : 198). Lo que sucedió anteriormente es que en 1923 se recibió uno de los préstamos más importantes, de 33.000.000 US de la Cia. Nicolaus de la Equitable Trust Company y Spencer Trask Company de Nueva York, que tenía términos muy duros. Para asegurarse del pago de los intereses y amortizaciones, Bolivia comprometió (hipotecó) el 45% de los ingresos anuales del gobierno. Pero para realmente asegurarse del cobro de estos impuestos, se dictaminó que la Comisión Fiscal Permanente estuviese integrada por 3 personas de las que 2 eran nombrados por Estados Unidos (Klein, : 90-91).

A pesar de las medidas introducidas y de los consejos de Kemmerer, ni el Contralor logró mayor control y eficiencia del presupuesto ni el Presidente tuvo mayor poder dado que la propia fragilidad impositiva condujo a los diferentes actores involucrados, a negociar en y a través del presupuesto, como antes. Muchos años después, el decreto supremo de 2 de enero de 1939

determinó además que el Departamento de Presupuesto volviera a depender del Ministerio de Hacienda debiendo traspasarse las responsabilidades de la Contraloría a esa entidad (Dirección General de Presupuesto, 1949: 20), terminando ese rol independiente y supremo que se le quiso dar.

II. El sistema nacional boscoso con dos ejes

El sistema impositivo nacional boliviano puede ser considerado un sistema boscoso (Barragán y Peres), es decir compuesto por una infinidad de ingresos pequeños (no pasaban del 1%), cambiantes y heterogéneos. Esta boscosidad corresponde a una política fiscal de *ampliación extensiva* y no así *intensiva* que es resultado, a su vez, de la imposibilidad y/o decisión del estado de gravar y no gravar de manera firme y sustancial a ciertos productos o sectores. En el transcurso del tiempo, las fuentes de ingresos se fueron ampliando, pero, en lugar de constituirse nuevas obligaciones más o menos homogéneas, se agregaron numerosos ingresos que se caracterizaron preponderantemente por su pequeña capacidad contributiva. Mientras en 1903 los ingresos nacionales presupuestados se componían de 37 cuentas, en 1913 se consignaron ya 73, dentro de las que 64 tenían una importancia relativa inferior al 2% respecto al total de ingresos nacionales y en 1923 se tenía un total de 110 cuentas. La situación fiscal no cambió sustancialmente a lo largo del tiempo y el análisis de los ingresos planificados de 1938 permite afirmar que el 91% no superaba en valor el 1% del total de ingresos nacionales.

Dos ingresos fueron claves: las aduanas y la minería. Las aduanas fueron claramente la principal fuente de ingresos nacionales a lo largo de los primeros treinta años del siglo XX (Cuadro No..) aunque su proporción disminuyó por la importancia que adquirieron los impuestos a la minería. El estaño, después de la crisis de la goma en la década de 1910, empezó a constituir el grueso de las exportaciones bolivianas.

El hecho de que existieran múltiples gravámenes sobre las aduanas (por lo menos cinco) como sobre la minería (por lo menos 10), es decir un “abanico” de impuestos en lugar de un número menor pero con mayores aportes muestra, nuevamente, políticas paulatinas que buscaron que la minería, en general, y la explotación del estaño, en particular, generasen los recursos suficientes para enfrentar las obligaciones nacionales que muchas veces desbordaban. Ante la imposibilidad o falta de voluntad política de muchos gobiernos de afectar directamente las ganancias de los mineros, parece haberse optado por obtener recursos de la actividad minera en sus diversas facetas. Se crearon entonces algunas cargas impositivas que la gravaban directamente como los derechos de exportación pero también otros ingresos fiscales menos directos.

A pesar de las dificultades de imposición, la economía boliviana se basó en las exportaciones que en el 93% eran minerales, fundamentalmente estaño (Drake, 176). Kemmerer afirmó categóricamente que el Estado tenía una dependencia absoluta de los impuestos al estaño constituyendo entre el 8 y el 21% entre 1921 y 1929 (*Ibid.*: 178).

La crisis de 1929 afectó las exportaciones de estaño y las recaudaciones nacionales. Luego del crash, los precios internacionales del estaño descendieron y se implantaron cupos por países de tal manera que cada uno debía establecer, a su vez, las cuotas entre sus productores locales. Esta situación general dio mayor peso al estado que, después de la Guerra del Chaco (1932-1935), adquirió aún mayor preeminencia, control y presión sobre la actividad minera y los mineros. Es

así que los ingresos derivados de la actividad minera y del movimiento aduanero representaron, nuevamente, alrededor de dos tercios del total de los ingresos nacionales gracias a las imposiciones directas establecidas sobre la minería. Hubo claramente, y de manera particular a partir de 1936, un esfuerzo por hacer que no sólo la actividad minera sea el sostén económico, sino que las ganancias de los propios empresarios mineros sean aprovechadas en beneficio del país:

...la Nación hasta la fecha, no ha recibido en la medida que debía el beneficio de la exportación de sus productos, habiendo favorecido aquel solamente a personas y empresas particulares y, sobre todo, contribuido a acrecentar la vitalidad económica de otros países con desmedro evidente de los superiores intereses del país (Decreto Ley de 7 de junio de 1939).

La importancia de la Gran Minería, establecida en pocas manos era tal, que era difícil imponerse sobre el sector¹². Elaborando un promedio de las toneladas métricas de estaño exportado entre 1935 y 1939, Peñaloza (1985: Separata 10) muestra que las minas de Simón Patiño, Mauricio Hoschild y Carlos Víctor Aramayo acaparaban el 79% del total de estaño exportado: al primero le correspondía el 49% del total, al segundo el 24% y al tercero el 6% entre 1935/1939.

A partir de 1937, además de los impuestos, los mineros estuvieron obligados a vender todo al Banco Central y al Estado lo que significaba mayor control pero también mayores gravámenes incluyendo una nueva tasa que significó alrededor del 40% en 1940. (Klein, 1982: 255, Banco Minero, 1941: XXIV y Pando, 1941: 86-89). La fuente principal de ingresos antes de 1950 provenía claramente de la minería (Cuadro N°).

III. La pugna entre los poderosos: ¿estado boliviano y/o estado de la rosca minera? La emergencia del nacionalismo frente a Simón Patiño, Rey del Estaño

El rol de la minería y los barones del estaño como Simón Patiño, Hoschild y Aramayo, planteó desde la propia dinámica y lucha política tanto en su época como después, una pregunta hasta hoy insuficientemente analizada que “dividió las aguas” interpretativas en dos bandos en pugna. Por un lado, quienes plantearon que el estado boliviano fue el de estos potentados razón por la que los impuestos que pagaron fueron siempre ínfimos situándose sin embargo como el poder detrás del trono en defensa de sus intereses particulares. Por otro lado, los que sostenían que esos mineros hicieron vivir al estado constituyendo más bien uno de los únicos sectores constantemente gravados por diferentes gobiernos.

Aunque la primera posición se ha impuesto porque su formulación se desarrolló en gran parte entre los ideólogos del nacionalismo revolucionario que tomaron luego el poder, una y otra posición tiene mucho de verdad y no son necesariamente incongruentes entre sí.

Más que el monto y cantidad de impuestos que proporcionaba la minería, fue sobre todo y ante todo Patiño¹³, el alter ego del estado boliviano, el que permitió plantear la diferencia entre un estado en bancarrota y un millonario internacional. Patiño, que nunca perteneció a la oligarquía y a las élites, tuvo una historia fulgurante a “la americana”. Descubriendo una veta de estaño en 1895, tan sólo diez años después era una de las empresas más importantes (Geddes, 101) y en

1927, el New York Times lo situó entre los 10 hombres más ricos del mundo, lado a lado de Rockefeller y encima, incluso, de Roschild y Guggenheim (Querejazu, : 145).

Es evidente el precipicio andino que existía entre la fortuna de Patiño, los ingresos del estado boliviano y las condiciones de los trabajadores. Pero igualmente importante es que tres de los grandes problemas para el estado radicaron en su economía extractiva sujeta a los cambiantes precios internacionales, su absoluta y estrecha base impositiva y, finalmente, una economía que recurrió a los préstamos cuyos intereses iban más allá de sus propias capacidades.

La investigación realizada permite plantear también momentos de tensión en las relaciones estado/potentados mineros de tal manera que el poder minero tampoco fue absoluto. Pero lo que nos interesa resaltar aquí es que el nacionalismo surgió entre la propia élite liberal y gobernante frente, precisamente, a la situación económica y presupuestaria del país. Fue, de manera más concreta aún, José Luis Tejada Sorzano - diputado en 1914 y Ministro de Finanzas en la Presidencia de José Gutiérrez Guerra en 1917 - que abanderó este posicionamiento en 1919-1920¹⁴. El “nacionalismo” que desplegó se dio en el marco de una interpelación en el Congreso por una tensa y dura rivalidad entre las élites y el despliegue de todo el poder político que tenía el Rey del Estaño.

El asunto se remontó a un desentendimiento entre el estado y Simón Patiño. Este había adquirido la licitación del monopolio de la venta de alcohol, uno de los negocios más importantes de la época. Patiño fue acusado de contrabando de 80.000 latas de alcohol por lo que el estado lo multó con una suma importante (más de un 1 millón y medio de bolivianos). Aunque habría ganado judicialmente, un grupo que fue calificado de “patiñista” tomó revancha en el Congreso interpelando a varios ministros y al vicepresidente arguyendo violación de la constitución. Uno de los interpelados, el ministro liberal Tejada Sorzano afirmó que la caída del gabinete no sucedió “por haber ofendido la constitución o las leyes” sino por “el estruendo de 80.000 latas de alcohol” (Klein, : 61). Aquí y más allá de las causas de esta disputa nos interesa resaltar la argumentación desplegada frente a Simón Patiño en 1919.

Fue precisamente en este escenario que Tejada Sorzano planteó la existencia de “intereses contrapuestos” a los de la Patria es decir grandes desigualdades entre las finanzas públicas y las finanzas de las grandes fortunas y una “notoria desigualdad impositiva”.

Señaló, en primer lugar, que se tenían presupuestos nominales votados con gruesos déficits y que en el país había un solo ciudadano o un grupo que por sí solo tenía más que recursos que los de la Nación entera “y que el predominio de sus intereses determina cada día más una acción de preponderancia sobre las energías del país, pesando cada vez más esos intereses en el platillo opuesto de la balanza en que se hallan colocados los intereses nacionales” (p.70).

Detallando aún más esta situación recordaba que la tributación minera, a pesar de representar un ingreso relativamente importante (p.77) y a pesar de que hubo avances tributarios al respecto, era absolutamente insuficiente incluso en relación a los países vecinos. Aclaró que años atrás, no se hacía ni siquiera diferencia ni por la ley ni por el precio “olvidando toda relación que el impuesto pudiera tener con las utilidades o con las pérdidas del exportador” y que la utilidad debía ser mayor o menor según el precio de venta creándose por ello escalas de precio para cobrar el

impuesto. Pero que aún así esta política resultaba insuficiente injusto porque se debía tomar en cuenta la ley del mineral y la capacidad productora de cada empresa (p.78).

Planteó, en segundo lugar, un sistema tributario desigual basado en “quienes se hallan en inferiores condiciones” caracterizado por impuestos sobre el consumo que afectaban sobre todo a las clases populares. Afirmó que la familia obrera con tres hijos tenía un ingreso anual de alrededor 1.500 Bs. pagando en su consumo alrededor del 40% de los jornales mientras que el “acaudalado” se encontraba prácticamente eximido porque si su dinero estaba en cédulas hipotecarias, pagaba 6% de su renta, de 6 a 10% si estaba invertido en propiedades rústicas o urbanas y sólo un 2% si estaba en sociedades o bancos (p.58). Afirmó, en consecuencia, que ese “régimen” debía terminarse “por honor de nuestra administración social y por conveniencia del país” (p.59) y que los que “aprovechan de las riquezas del suelo patrio pongan también su parte en el sostenimiento de los gastos públicos y ayuden a mantener la Nación” (p.59). Planteó finalmente que:

“...esta reforma de nuestro régimen tributario no sólo es urgente como base del desarrollo de la nacionalidad, sino que se impone también por lo mismo que diferencias tan ostensibles como las que quedan enunciadas representan en sí el germen de futuros movimientos sociales que abran abismos que serán después difícil colmar” (p.59)

El gabinete liberal interpelado tuvo finalmente que renunciar. Sin embargo, a escasos años después, Bautista Saavedra (1921-1925) incrementó las tasas de los derechos de exportación introduciéndose también un nuevo impuesto a las utilidades de las empresas mineras ante la imperiosa necesidad de obtener recursos para enfrentar la deuda y las obligaciones económicas del país.

Pero Patiño situó su empresa en Delaware, Estados Unidos, en 1924, hecho considerado por Klein como forma de presión al gobierno republicano, prestándole 600.000 libras esterlinas para la construcción de ferrocarriles a cambio de la garantía de no elevar los impuestos de nuevo en el plazo de cinco años” (Klein, 1982: 218). Su desplazamiento significó la internacionalización de sus capitales y la inversión fuera del país comportándose como capitalista internacional (Drake, 1989:178).

En estrecha relación con la propia presión tributaria estatal y ante la creciente organización sindical en las minas, en 1925 se fundó la Asociación de Industriales Mineros (AIM) (Contreras, 1994: 28, 30). Los propietarios mineros eran conscientes de que los incrementos en la presión fiscal se debían a que la minería era la única empresa lucrativa en el país (Drake, 1989: 181). De ahí que demandaron a la Misión Kemmerer (1927) austeridad fiscal, ampliación de la base tributaria y una reducción en las tasas impositivas de la minería, demanda que finalmente lograría la aprobación de Kemmerer y del gobierno boliviano (*Ibid*: 205-206) aunque no tuvo realmente aplicación.

En todo caso, como señala Dunkerley, el estado tuvo un nuevo rol más mediador entre los diversos sectores de la población (1987/2003:109) y mayor capacidad de presión a partir de la década de los 30, fundamentalmente después de la Guerra del Chaco: incrementó los ingresos estatales y la *contribución directa* fluctuó alrededor del 43%.

Las consecuencias del abierto enfrentamiento por y contra Patiño en el congreso de 1919 así como el discurso nacionalista se reforzó a partir del establecimiento de la fortuna de Patiño fuera del país forjando un imaginario crucial para el debate y triunfo político del MNR décadas después dejando sus marcas hasta hoy en día. Lo que prevaleció a través del tiempo es que la oligarquía minera fue la causante de la miseria y el atraso; la minería fue vista como el poder de degradación y envilecimiento (Almaraz *Ibid.* 365). La construcción del “enemigo” en la disputa política se encarnó, por tanto, en Patiño y lo que representaba frente a la situación del estado boliviano, un estado que dependía fiscalmente de un grupo minúsculo y que apenas podía imponerse por lo que se planteó la existencia de un Superestado minero y un subestado republicano obligado de servir el rey minero desde “los puestos domésticos de la burocracia estatal” (Albarracín, 1995:40)¹⁵.

El énfasis en la minería no debe hacer olvidar que la población que vivía del mundo de los socavones era extremadamente reducido. El estado expresaba así las propias fracturas de la sociedad, un estado como poca legitimidad y hegemonía de tal manera que frecuentemente se producían conflictos entre los diferentes niveles político-administrativos.

IV. Conflictos entre los diferentes niveles político-administrativos

Los ingresos de la minería, como impuestos de exportación, fueron considerados recursos nacionales¹⁶. Sin embargo la diferenciación entre lo nacional y lo departamental no siempre se estableció de manera tan nítida porque todo lo que no era nacional podía ser departamental, lo que abría un espacio bastante grande de posibilidades sino también y, fundamentalmente, porque los departamentos pelearon por cobrar impuestos nacionales convirtiéndolos en departamentales¹⁷. Un ejemplo claro fue el referido a la exportación de cueros de Chuquisaca, Santa Cruz, Tarija y el Beni que al final, y como señalan los documentos, terminó en una “transigencia”, es decir en un pacto y acuerdo con los representantes de los distintos departamentos llegándose a un acuerdo en que el 10% debía ir para cada uno de los departamentos de la República y el 20% para el Tesoro Nacional (Redactor, 1921: 7). Al mismo tiempo, la “Representación Oriental” trató de dar un “carácter departamental” al impuesto sobre exportaciones de cuero procedentes de los departamentos de Chuquisaca, Santa Cruz, Tarija y Beni. Un argumento contundente en contra de esta posibilidad fue que si se tomaba esa decisión, los Representantes del departamento minero de Potosí podrían argüir que toda la renta de la exportación de minerales era para su distrito cuando esa riqueza generaba impuestos de exportación de carácter nacional. Se afirmó, entonces categóricamente, que no podía permitirse que “los productos exportados” se apliquen a fondos departamentales” (Ugarte. Redactor de la Convención Nacional de 1921: 7-8).

Otro ejemplo, en la misma época tiene que ver con los impuestos a los depósitos bancarios. Los representantes de Chuquisaca solicitaron, expresamente, debido a la “aguda crisis” del departamento y debido a que una situación similar existía ya en Cochabamba, que esos impuestos fuesen departamentales dado que, se decía, que no existía ley que declarara que esos impuestos eran “de carácter nacional” (Redactor, Junio 1921: 7).

En 1921 se discutió también la imposición de un gravamen al ganado y a la yareta que se exportaba a Chile para ser utilizados en las salitreras y que en algún momento se sugirió pudieran ser considerados como ingresos departamentales. El H. Ugarte intervino señalando:

...conforme a nuestra organización financiera, todo impuesto que grava la exportación al exterior en ningún caso puede ser de carácter departamental, basta que algún artículo sujeto a impuesto salga de la República para que ese gravamen sea tomado como ingreso nacional porque si no lo consideramos así sino como departamental, entonces vendríamos a hacer una confusión loca dentro de nuestro sistema financiero que, a decir verdad, es muy deficiente. Los grandes economistas de fama mundial están acordes en que asignar como entradas nacionales todos los ingresos que se obtienen en las fronteras por derechos de exportación (*Redactor de la H. Convención Nacional 1920, 1921. Tomo VI: 3*)

Un representante por Potosí (Abastafior) estuvo de acuerdo en que todos los impuestos sobre exportación eran de carácter nacional pero señaló que el departamento de Potosí se vio obligado de cambiar esta situación dándole

a este nuevo impuesto el carácter departamental teniendo en cuenta ciertas razones que las he de exponer brevemente. El presupuesto departamental de Potosí atiende muchos servicios de carácter nacional; así entre sus partidas de egresos figura uno de Bs. 30.000 para el servicio telégrafos además sostiene más de 30 escuelas fiscales (*Ibid: 4*)

Finalmente, y a pesar de que todos los productos que se exportaban eran en principio nacionales, esta vez se aprobó que fuese departamental (*Ibid: 4*).

Esta situación, que envolvía de hecho luchas por atribuciones soberanas y por las definiciones constantes de lo nacional y departamental fue tan frecuente que un diputado decía que en principio había un Tesoro Nacional “al que debían ayudar todos los departamentos” pero que debido al “provincialismo” u otro fenómeno, se veía conseguir a todo trance ingresos del Tesoro Nacional para “los tesoros departamentales” que tenían “personeros en todas partes” mientras que el Tesoro Nacional carecía de ellos (*Redactor, Junio 1921: 8*).

Pero además de las disputas de las instancias nacionales y departamentales en torno a los impuestos, existieron también pugnas con las municipalidades las cuales, se decía, se consideraban autónomas y un verdadero poder en la República siendo así que según nuestra constitución son corporaciones administrativas encargadas de velar por los intereses locales y por igual razón de limitadas atribuciones” (: 12). Se adujo también que los conflictos provenían

...principalmente de la tendencia persistente de crear impuestos abarcando rentas propiamente nacionales o departamentales y hasta gravando el comercio de importación y exportación con menoscabo del desarrollo económico de país. Este hecho es notorio pues los artículos de consumo procedentes del extranjero y aún muchas mercaderías de otro linaje tienen gravámenes municipales. En cada aduana hay otra subalterna de carácter municipal encargada de percibir aquellos impuestos. Con este procedimiento, en algún tiempo más, los poderes nacionales no podrán modificar los impuestos aduaneros con criterio ni liberal ni proteccionista porque las municipalidades estarán siempre a la espalda dispuestas a proceder en sólo su beneficio, manteniendo impuestos que pueden ser perjudiciales o creando nuevos (*Redactor del Congreso Nacional, Legislatura Ordinaria de 1912, 1913: 13*).

El Presidente Eliodoro Villazón recordó, en este sentido, haber estado el año 1872 en la creación y organización de la hacienda municipal y por ello estaba al tanto de que los municipios se

habían “extralimitado en el ejercicio de sus funciones” (*Redactor Legislatura Ordinaria de 1912, 1913: 12-13*).

La poca claridad a la hora de establecer las competencias entre los tres niveles administrativos y financieros: municipal, nacional y departamental pero sobre todo la disputa entre los niveles, generó infinidad de problemas dentro del funcionamiento impositivo.

Esta situación de pugnas y contiendas es expresión de las profundas limitaciones del estado a la hora de establecer impuestos sobre productos y grupos sociales de tal manera que los productos imposables que existían podían ser sujetos de doble y hasta triple tributación como se dio en el caso de la internación y consumo de los productos al interior del país, es decir provenientes de uno a otro departamento. Un ejemplo interesante se dio en el departamento minero de Oruro donde se quiso imponer gravámenes a las bebidas alcohólicas nacionales producidas en otros departamentos. La propuesta era el recargo de 20 centavos al litro de chicha que provenía de Cochabamba y 10 centavos a la botella de cerveza.

Los representantes de Cochabamba señalaron que la chicha de Cochabamba tenía ya dos debería impuestos: el municipal sobre la materia prima o mucko y el departamental que se pagaba en Cochabamba. Los representantes de Oruro estaban planteando añadir uno adicional para el importante consumo de chicha en su departamento (11 de junio de 1921: 10). El cálculo de introducción de la chicha cochabambina que se la denominaba “aristocrática” oscilaba entre 10.000 litros y 25.000 o 30.000 litros año¹⁸. Se afirmaba que la botella de chicha valía 50 centavos y si se quería añadir gravamen de 10 centavos, ello significaba un 20% de impuesto ad-valorem (Redactor: 13 de Junio 1921: 4). En síntesis, la chicha tendría un impuesto equivalente al 50% de su valor lo que haría imposible su venta (11 de junio de 1921: 9).

Oruro buscó gravar también la cerveza procedente de La Paz con 10 centavos sobre la botella de cerveza que valía 50 centavos por lo que se decía que junto con otros impuestos ascendía a 16 centavos lo que suponía un gravamen del 30% ad-valorem (Redactor: 14 de Junio 1921: 5)¹⁹ “lo que resultaba realmente monstruoso”. Se afirmó que los 10 centavos eran absolutamente exorbitantes argumentándose que la imposición de 5 centavos (y no 10) aún sería fuerte por lo que se trató de convencer que el Concejo Municipal percibiera 5 centavos y el Tesoro Departamental 3 centavos (1 por el antiguo impuesto y 2 por el nuevo) sobre toda cerveza consumida en Oruro, elaborada allí o importada (*Ibid.*: 8). Pero los orureños no permitían que se gravara su industria y por tanto el impuesto sólo debía recaer sobre la cerveza internada a Oruro²⁰.

Finalmente, es interesante también ver cómo se planteaban las relaciones e impuestos entre los departamentos. Los representantes paceños remarcaron, a propósito de la cerveza, que era injusto que la que iba de La Paz a Oruro pagara 10 centavos, 5 de impuestos municipal y 5 de impuestos departamentales cuando la cerveza de Challapata y Huari, de Oruro, sólo pagaba 5 centavos en La Paz, es decir un impuesto municipal. En nombre de la igualdad en los impuestos, uno de los paceños abogó porque no existieran diferenciaciones en los gravámenes porque finalmente ello implicaba proteger uno u otro departamento (18 de Junio de 1921: 3).

Otros representantes arguyeron, sin embargo, que era justo porque la cerveza de La Paz era de mejor calidad de tal manera que las revendedoras ganaban hasta el 200% mientras que la que se vendía en Oruro era inferior y consumida sobre todo por el “pueblo bajo” (18 de Junio de 1921: 5).

El tema de la desigualdad entre los productos emergió también a la luz y Soruco adujo que la chicha y la cerveza eran gravadas con tasas diferentes con la “circunstancia agravante” que la industria de la chicha era industria nacional que estaba en manos de pequeños capitalistas (*Ibid.*: 11). Los cochabambinos defendieron arduamente la chicha arguyendo que era una bebida “alimenticia” en oposición al alcohol o al aguardiente y que además:

da vida a muchas familias pobres y protege el desarrollo de la agricultura. Si creamos impuestos con tasas elevadas, no haremos otra cosa que herir de muerte a una industria que más bien debería merecer protección” (*Redactor de la Convención de 1921*, 18 de junio: p.8)

Los cochabambinos señalaron, entonces:

Si los representantes por Cochabamba no nos oponemos a la injusticia anotada anteriormente, por lo menos pedimos igualdad en el impuesto a la cerveza y la chicha” (*Redactor de la Convención de 1921*, 17 de junio: 11).

Finalmente se creó el impuesto de 5 centavos sobre cada botella de cerveza consumida en la ciudad de Oruro independientemente de su lugar de origen sea de donde viniere y 10 centavos sobre cada litro de chicha (18 de Junio de 1921).

Las disputas por los productos imponibles entre los diferentes niveles político administrativos se encontraban de manera tal vez más persistente y constante entre el estado y las regiones/departamentos a propósito, esta vez, de la distribución de los ingresos o más bien de los préstamos.

V. Disputas entre departamentos/regiones y estado central

Las disputas inter-regionales se agudizaron en el siglo XX fundamentalmente en torno a la construcción de las vías férreas por dos razones fundamentales. Por una parte, porque el tendido ferrocarrilero concentrado en el occidente del país y en articulación con los puertos del Pacífico permitió mayor fluidez de las exportaciones nacionales pero también un significativo incremento en las importaciones que marginalizó a varias regiones emergiendo así centros y regiones, centros y periferias. Cochabamba y Santa Cruz perdieron sus mercados andinos y occidentales de tal manera que el liberalismo y la prosperidad minera fueron su ruina²¹. La demanda de ferrocarril se inscribía, entonces, en el contexto de “la unificación nacional y el progreso”, en el “acercamiento” de los pueblos a través de la vialidad y una equitativa distribución de las rentas nacionales, entre las distintas circunscripciones de la república...”

En estas circunstancias, el Tratado de Petrópolis –firmado con el Brasil luego de la derrota del Acre- estableció, por un lado, un pago compensatorio de 2,5 millones de libras esterlinas que se destinarían a la expansión ferroviaria nacional y, por otro lado, el compromiso brasileño de conectar, por medio de un ferrocarril, los tramos no navegables entre el Madera y el Mamoré

para facilitar la exportación del caucho boliviano (Aycart, 1998: 86). Sin embargo, parte del dinero recibido no se destinó a ninguna obra significativa en el oriente de Bolivia y, peor aún, el tramo ferroviario acordado fue finalizado sólo en la parte brasileña y gestó un nuevo problema a la economía cruceña: se mencionaba que el Beni, anterior mercado natural de la economía cruceña, se veía invadido por la competencia extranjera introducida por el mencionado ferrocarril.

El decaimiento económico del oriente del país condujo a la redacción de varios documentos en los que se presentaron las quejas orientales alrededor de la necesidad de establecer una línea ferroviaria que pudiese dinamizar su economía vinculando la región con la minería de occidente. La llamada “Representación de Santa Cruz”²² señaló en 1910 que su posición geográfica era la del “departamento más mediterráneo” de la república y no podía exportar sus productos por los altos fletes y los rudimentarios medios de transporte²³. Recordaron, también, los enormes problemas de comunicación que existían: lejanía y distancia, caminos que eran buenos en tiempo seco se volvían intransitables en períodos de lluvia.

Consideraron, de manera clara, que la ruina de Santa Cruz estaba ligada a la competencia:

Está en la conciencia pública que desde que el ferrocarril de Antofagasta llegó a Oruro se estableció la competencia ruinosa de los artículos extranjeros a los similares de Santa Cruz como el azúcar, el arroz y otros que han sido desterrados totalmente de las plazas nacionales de consumo y hoy apenas se puede enviar suelas, alcoholes y café en muy reducida escala a Sucre y Cochabamba (*Ibid.*:2)

A partir de 1917, el Congreso votó diversas leyes en las que se aseguraba, precisamente, el destino explícito de ciertos recursos a la construcción de la ferrovía Cochabamba-Santa Cruz ordenándose el inicio de los estudios técnicos. Sin embargo, aún diez años después, en 1927, la representación de Santa Cruz pidió informe al Ministro de Fomento interrogándole sobre las razones por las que se posponía nuevamente la presentación de propuestas técnicas para el ferrocarril Cochabamba-Santa Cruz y sobre los fundamentos legales que determinaban que del último empréstito colocado en EE.UU. –“Dillon, Read & Company”- el total de los recursos fuese destinado exclusivamente a obras en la sección Cochabamba- Aiquile, en evidente perjuicio del tramo Santa Cruz-Ichilo.

Se trataba de un nuevo debate, esta vez entre los departamentos cuya situación había sido similar frente al gobierno: Santa Cruz y Cochabamba. El cuestionamiento central propuesto por el diputado cruceño Finot se basó en la diferenciación entre un proyecto de interés meramente regional frente a uno de alcance nacional:

El ferrocarril Cochabamba- Santa Cruz no va en busca, HH. Representantes, como el ferrocarril del Chapare, sólo de tierras ricas que explotar; persigue la unidad nacional, procura ligar el sud, el centro y el norte de la república con una enorme porción del territorio patrio, poblada en gran parte por una raza capacitada para entrar de inmediato en el concierto nacional y aportar sus valores y energías al engrandecimiento colectivo (1928: 8)²⁴.

Luego de la derrota del Chaco, la viabilidad continuó como una tarea primordial exigida al estado central y fue emergiendo una nueva conciencia sobre las necesidades de articular el país. Se reafirmaba, sobre todo, que el desarrollo del país requería de la incorporación del oriente a la

economía nacional. El país pagaba considerables sumas de dinero por la importación de productos que eran característicos de la región oriental de Bolivia. En 1939, por ejemplo, por la introducción de ganado vacuno, azúcar blanca, petróleo y tejidos de algodón se canceló una suma agregada de Bs. 17.103.456, equivalentes al 26% del valor total de las importaciones (Gutiérrez Guerra, 1940: 8-10).

Con la llegada de la Misión Bohan y la consecuente creación de la CBF empezó a concretarse el rumbo hacia la diversificación de la economía nacional y la vinculación con el departamento de Santa Cruz. En 1948 se demandó un nuevo crédito para finalizar la carretera Cochabamba-Santa Cruz y la tan ansiada vinculación llegó por fin en 1954. Otra prioridad en el plan de desarrollo del oriente fue el fomento a la producción petrolera y sus derivados que, además, con las potencialidades que se vislumbraba para el crecimiento de la región, facilitó la adquisición de crédito bilateral.

Otro de los cambios sustanciales en relación al petróleo y que tuvo otro tratamiento ligado probablemente a la influencia de la propia Misión Bohan así como a la opción que tomó el estado para enfrentar las demandas regionales, fue la creación de las regalías. Legalmente, en 1938 se dispuso que el 11% del valor de la producción se destinaría a pagos en la región donde esta se hubiera originado (Miranda, 2005:26).²⁵ De esta forma, en 1949 los recursos presupuestados derivados de la participación en la producción petrolera significaron para Tarija el 22% de sus ingresos departamentales²⁶.

En el caso cruceño, la actividad petrolera se tornó fundamental para el desenvolvimiento de su Tesoro Departamental. En 1949 el 78% de sus ingresos presupuestados provenía del cobro de impuestos a la extracción petrolera y de la participación en su producción; las regalías sobre el petróleo implicaron que el 66% de ellas se destinaran a Santa Cruz. En los ingresos planificados para 1954, la participación en la producción petrolera representaba un quinto de los ingresos totales del departamento. En 1955, las regalías destinadas a Santa Cruz llegaron a representar el 96% del total. Santa Cruz terminó recibiendo US\$ 76.000 en 1954, US\$ 355.000 en 1955 y US\$ 622.000 en 1956 (Sandoval et. Al., 2003: 75). Las sumas ascendieron a tres millones de dólares entre 1959 y 1964 y cuatrocientos millones entre 1960 y 1986 (PNUD, 2004: 41; ver también Cuadro siguiente).

Conclusiones

Se desarrollarán en la exposición

¹ La Ley del 11 de Agosto de 1825 planteó que la capital de la República se denominara Sucre pero no mencionaba qué ciudad sería (Mendoza, 1997: 68-69). En los hechos, la antigua sede de la Audiencia de Charcas funcionó como capital.

² Entre 1825 y 1900, la situación poblacional en Bolivia apenas se modificó: un poco más de un millón de personas (1.100.000 en 1825 y 1.633.610 en 1900) en un país fundamentalmente rural (10% en 1825). El departamento de La Paz fue hasta 1900 el más poblado aglutinando el 35% en 1825 y el 24% en 1900. Lo más notorio e importante es sin embargo que en cuatro departamentos, La Paz, Oruro Potosí, Cochabamba y Chuquisaca se concentraba el 93% en 1825 y el 82% en 1900 (ver Barragán, 2002). En otras palabras, en Santa Cruz, departamento oriental, sólo vivía el 7% de la población en 1825 y 14% en Santa Cruz, Beni, Madre de Dios y Purús en 1900. El peso poblacional continuaba, por tanto, de manera aplastante en los departamentos occidentales. No hubo por tanto hegemonía aplastante de un departamento sino más bien de una gran región, un amplio eje norte-sur.

³ Guerra, 1995: 215, 231, Annino, 1995b: 274, Chiaramonte, 1995b: 169-170.

⁴ Ver, por ejemplo, José Carlos Chiaramonte “Vieja y Nueva Representación: los procesos electorales en Buenos Aires, 1810-1820”; Marcela Ternavasio “Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el estado de Buenos Aires: 1820-1840”; A. Annino, “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821”. En: Antonio Annino (Coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; Antonio Annino, “Voto, tierra, soberanía. Cádiz y los orígenes del municipalismo mexicano”. En: F.X. Guerra, *Revoluciones Hispánicas. Independencias americanas y liberalismo español*, Editorial Complutense, 1995.

Referencias más generales sobre espacio y territorio son: Burnett y Taylor, *Political Studies from Spatial Perspectives*, Nueva York, 1981; Soja E., “The Political Organización of the Space”. En: *Association of American Geographers*, No. 8; Sack, R.D. *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge, 1986; Crang y Thrift (Eds.), *Thinking Space*, Routledge, 2000.

⁵ “Han establecido normas y sanciones, sin tener facultad legislativa reconocida, y el hecho de que no haya sido escritas o formalizadas no les exime de su naturaleza jurídica” (Gómez, 2002: 243).

⁶ Si bien el Ejecutivo era el encargado de la elaboración de los presupuestos nacionales, éstos debían ser validados en el Congreso. Esta instancia tenía la facultad de modificar las partidas del proyecto de la Comisión de Hacienda en la medida que cualquier egreso introducido señalase el ingreso que haría posible su servicio. De esta manera se manifestó expresamente la imposibilidad de votar presupuesto alguno con déficit (*Anuario de Leyes* de 1907, 1908:364-372). Seis años después la Ley Orgánica del Presupuesto del 24 de octubre de 1913 recalcó una vez más la denominada división rentística y las atribuciones de los congresistas. El Ministerio de Hacienda tenía la responsabilidad de enviar al Congreso Nacional los proyectos presupuestarios de cada ministerio y, también, de cada departamento. El Legislativo debía revisar el documento y confirmar la ley que regiría los gastos nacionales por un año, egresos que de ninguna manera debían superar a los ingresos (*Anuario de Leyes* de 1913, 1914: 1101-1105).

⁷ El Parlamento consigna partidas de gastos, escuchando reclamos más o menos sentidos por los diversos distritos de la República; pero como las rentas no alcanzan a satisfacer las asignaciones del Legislativo, ocurre que todos aquellos que ven en el presupuestos una partida a favor suyo, van a demandar su pago al Ejecutivo y como éste no puede atender todas las exigencias presupuestadas, arrastra tras sí descontentos y odiosidades, atribuyéndose a todos los móviles imaginables las negativas o excusas de pago, menos a la causa verdadera (Mensaje Presidencial, 30 de Noviembre de 1922, *Redactor Legislatura Ordinaria, 1921-1922* T. 3:19).

⁸ En cuanto a los proyectos de impuestos, sucede que los personeros de los intereses que deben ser gravados acuden a los Representantes en demanda de amparo contra ellos y obtienen, generalmente, su interdicción o modificación sustancial, frustrando así los planes administrativos del Ejecutivo. Hay sin duda, en el país, una falta completa de lógica. Por todas partes se levantan clamores exigiendo que el Gobierno atienda a todas las necesidades y a todos los servicios públicos con puntualidad y esmero, lanzándose protestas airadas cuando esto no ocurre. En cambio, los ciudadanos se niegan a pagar contribuciones y si el Ejecutivo trata, en carácter de colegislador de elevar algunos impuestos o crear otros nuevos, entonces se levanta una grito enorme acusándole de tiranizar la fortuna pública o de exaccionarla. Así por ejemplo, el impuesto sobre las utilidades comerciales ha encontrado grandes resistencias (*Ibid.*: 19-20).

⁹ “El Poder Ejecutivo formula ahora el presupuesto anual pero el Congreso puede modificar, alterar y revisar el presupuesto que le presente el Poder Ejecutivo como lo crea conveniente, aumentando o disminuyendo cualquier partida de ingresos y egresos... El Congreso generalmente sanciona, también, en cada legislatura, sin ningún

consejo o cooperación de parte del Poder Ejecutivo, muchas leyes especiales que importan el gasto de miles de bolivianos para toda clase de fines antes y después de que hubiese aprobado las leyes de presupuesto anuales. El resultado de este procedimiento es un programa financiero irregular, en vez de un programa unificado...” (Mendoza, 1927: 354).

¹⁰ “...el consentimiento del Presidente para cualesquiera aumento en sus presupuestos, será apreciado cuando se recuerde que los presupuestos, según las diferentes estipulaciones de la proyectada Ley Orgánica de Presupuesto deben ser formulados de acuerdo con prácticas presupuestarias sólidas y presentadas en forma equilibrada como programa fiscal que sea de responsabilidad directa y única del Presidente de la República” (En: Mendoza, 1927: 379).

¹¹ “La centralización de las actividades generales del Gobierno en la Contraloría no interrumpirá, en manera alguna, las cuentas que deben llevarse en los Tesoros Nacional y Departamental” (Art. 11, Mendoza, 1927: 409).

¹² La magnitud de esta importancia puede permitir el entendimiento de la indemnización a los tres barones del estaño una vez acontecida la Nacionalización de las Minas en 1952.

¹³ En una economía tan precaria, no es difícil imaginar que gravar la economía del estaño era el recurso más disponible aunque no siempre fácil. Pero además, Patiño representaba uno de los tres o cuatro hombres afortunados razón por la que vivió también rodeado de personas que buscaban obtener una tajada. Sus biógrafos señalan que vivió pleiteando en Bolivia y que respondió a los auxilios de los gobiernos bolivianos con algunos préstamos. En su testamento, Simón Patiño y su esposa Albina de Patiño, tomaron el tiempo para expresar su patriotismo considerándose a sí mismos el haber contribuido a su país.

¹⁴ Tejada Sorzano es conocido porque en 1934 pasó a ser presidente en reemplazo de Daniel Salamanca, acosado por su actuación en la Guerra del Chaco (1932-1935). Tejada Sorzano fue derrocado apenas dos años después por un golpe militar dirigido por el coronel Busch (17 de mayo de 1936) dando inicio al período conocido como de los “militares socialistas”.

¹⁵ Un historiador planteó sin embargo que mayores gravámenes a la minería no necesariamente habrían implicado automáticamente un mayor y más equilibrado desarrollo como señaló Manuel Contreras quien hizo referencia también a los inadecuados usos que se dieron a los ingresos. El autor señala también que “La incapacidad gubernamental de extraer mayores impuestos a la minería –particularmente en las primeras décadas de auge- además del inadecuado uso que se dio a estos ingresos (Contreras, 1994: 22).

¹⁶ A partir de la Ley de 3 de Septiembre de 1872, se adopta la descentralización rentística dividiéndose los fondos en

1. Fondos nacionales
2. Fondos departamentales
3. Fondos municipales

En los Fondos nacionales se quedaron en las aduanas nacionales, las utilidades de la casa de la moneda, derechos sobre la exportación de las pastas de plata y otros minerales; la contribución del papel sellado, la contribución sobre sueldos, el peaje o impuesto sobre ganados que se internen del exterior, producto de la venta de guano, salitre, producto de la venta de las tierras del estado y la subvención que debía provenir del impuesto indígenal. Los fondos departamentales fueron definidos como todos aquellos que no estaban contemplados en los ingresos nacionales, es decir todo el resto (p.251).

¹⁷ Un representante en el congreso de 1921 señaló que la Convención sancionó varias leyes “adjudicando rentas nacionales a los tesoros departamentales” (*Redactor*, Junio 1921: 6).

¹⁸ Es interesante señalar paralelamente que la chicha estaba muy bien conceptualizada por entonces. Se la consideraba una bebida “alimenticia” que se convertía en “sangre” haciendo “hombres fuertes y sanos” en oposición al alcohol (*Redactor*, 18 de Junio de 1921).

¹⁹ Iturralde especificó que tres impuestos e instancias se abatían sobre la cerveza:

- Del Concejo Municipal: 60 centavos sobre docena o sea 5 centavos por botella
- Del Tesoro Departamental: 1 centavo sobre botella
- Nuevo impuesto: 10 centavos

²⁰ “no importaría otra cosa que arruinar esa industria y los Representantes de Oruro estamos en el deber de favorecer las industrias que se establecen en aquel departamento”. *Ibid.*: 10.

²¹ El pueblo de Santa Cruz, constantemente postergado y defraudado en sus justas aspiraciones; ese pueblo que ha perdido los mercados naturales para sus productos, porque la vinculación preferente del altiplano con el exterior ha abierto las puertas del comercio nacional a los artículos similares extranjeros; ese pueblo, en fin, que ni siquiera puede contar con un regular camino de herradura que lo comunique con el resto del país... (Finot, 1928: 24)

²² *Representación Oriental. Santa Cruz y el presupuesto de 1910. Observaciones y apuntes.* La Paz, 1910. Carta de la Representación del departamento de Santa Cruz dirigida al Sr. Ministro de Gobierno y Fomento. Este documento está firmado por Ángel Sandoval, Benigno Lara, Plácido Sánchez y Julio A. Gutiérrez (*Ibid.*:11).

²³ *Representación Oriental. Santa Cruz y el presupuesto de 1910. Observaciones y apuntes:* 3.

²⁴ La demanda cochabambina la presentaban, en cambio, como demanda absolutamente local: “Con el mismo derecho la representación cochabambina sostiene en este debate sus puntos de vista locales, manifestando que se trata de disponer solamente de recursos departamentales, aunque muy bien podría argüirse, en contra de ese criterio exclusivista, que todos los pueblos de Bolivia constituimos una entidad política y económica indivisible, a cuyo servicio deberíamos poner siempre, con verdadero patriotismo, el producto de nuestros recursos lugareños. En caso contrario llegaríamos a la triste conclusión de que sólo tienen derecho a progresar y desenvolverse, los pueblos actualmente productores, porque la situación geográfica les favorece” (1928: 12).

²⁵ Los antecedentes a las regalías se encuentran en la Ley del 20 de Junio de 1921, durante la administración de Bautista Saavedra y la Ley Orgánica de Petróleos que en su art. 59 dispuso que la participación mínima del “Estado en la explotación del petróleo y otros hidrocarburos sería del 11% del producto bruto”; en la Ley del 31 de Diciembre de 1929 (gobierno de Hernando Siles) que dispuso que del 11% de participación del Estado se destinaba el 30% como renta de carácter departamental a favor de los tesoros de las circunscripciones productoras de petróleo (Roca, 1979/1999: 174 y PNUD, 2004: 38 y 41). La búsqueda de ratificación de la ley Busch se buscó sobre todo a partir de 1951. La ley se sancionó el 15 de Enero de 1957 ordenándose: “Aclárense los términos del art. 104 del Código de Petróleo de la siguiente manera: la regalía a que se refiere el Código del Petróleo a favor del Estado, corresponde a los departamentos productores en cumplimiento de los dispuesto por la Ley del 15 de Julio de 1938” (Roca, 1979/1999: 189).

²⁶ En la década de 1940, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) logró importantes incrementos en su capacidad productora triplicando los niveles obtenidos por la *Standard Oil* (Miranda, 1999:248).